

Conférence n°11 : Les écueils de l'internationalisation des droits

L'affaire *Kadi*

Documents

1. Article 103 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et Article 307 TCE.
2. Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 (S/RES/1267[1999]) (extraits).
3. Règlement (CE) 337/2000 du 14 février 2000, *JOUE* L.43 du 16 février 2000, pp. 1-11 [extrait].
4. Arrêt du TPICE, 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation*, T-306/01, disponible sur <http://curia.europa.eu>, (extraits).
5. Conclusions de l'Avocat général POIARES MADURO, affaire C-415/05P, 23 janvier 2008, disponibles en intégralité sur <http://curia.europa.eu>, (extraits).
6. Arrêt de la CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation*, affaires jointes C-402/0P et C-415/05P, disponibles en intégralité sur <http://curia.europa.eu>, (extraits).
7. Règlement (CE) 1190/2008 du 28 novembre 2008, *JOUE* L.322 du 2 décembre 2008, pp. 25-26, (extraits).
8. Neuvième rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, soumis conformément à la résolution 1822 (2008) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées du 13 mai 2009 (S/2009/245) (extraits).
9. Recommandations figurant dans le neuvième rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions – Position du Comité (S/2009/427) (extraits).

Bibliographie additionnelle

- Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 15 janvier 2009 sur l'Etat de droit aux niveaux national et international (A/RES/63/128).
- D. SIMON et F. MARIATTE, « Le tribunal de première instance des Communautés : professeur de droit international ? », *Europe*, décembre 2005, Etude n°12, pp. 4-7.
- C. TOMUSCHAT, « Case Law. Case T-306/01 », *CMLR*, 2006, 43, pp. 537-543.
- M. BEULAY, « Les arrêts *Kadi et Al Barakaat International Foundation* – Réaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit communautaire », *RMCUE*, n°524, janvier 2009, pp. 32-40.
- CEDIN, Actes du Colloque sur la Rencontre des droits (international, communautaire et interne), *RMCUE*, n°529, juin 2009, pp. 352-418 : notamment R. CHEMAIN, « Les suites de l'arrêt *Kadi* », pp. 387-393 et M. FORTEAU, « La CJCE et la Cour européenne des droits de l'Homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations Unies – Quelques remarques iconoclastes », pp. 397-402.
- L. BURGOGUE-LARSEN, « Existe-t-il une "approche européenne" du droit international ? » in SFDI, *Droit international et diversité des cultures juridiques*, Journée franco-allemande, Paris, Pedone, 2008, pp. 257-276.
- Y. MOIMY, « Le règlement (CE) n°2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes et entités impliquées dans des actes de terrorisme – Un règlement communautaire à revoir en profondeur ? », *Revue du Droit des Technologies de l'Information*, n°28/2007, pp. 187-220.

Ordre du jour

Jus cogens, droit primaire, droit dérivé, *smart sanctions*, règlement communautaire, résolution du Conseil de Sécurité, autonomie du droit communautaire, effet obligatoire, hiérarchie des normes, monisme, dualisme.

- Mettre en relation cette affaire avec les thématiques envisagées dans les fiches 2 à 7.
- Maîtriser les faits de l'espèce et le déroulement de la procédure devant les juridictions communautaires.
- Comprendre la problématique générale.
- Identifier les problèmes posés par l'internationalisation des droits et les conflits engendrés.

Sujets d'exposé

- Comparez l'affaire *Kadi*, telle qu'elle a été traitée au niveau communautaire, avec l'affaire *Nada*, telle qu'elle a été traitée par les institutions suisses.
- La mise en oeuvre des résolutions du Conseil de Sécurité dans les ordres juridiques internes.

1) Article 103 de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 et Article 300 TCE

Article 103 CNU : En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Article 307 TCE :

Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les Etats

adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs Etats membres, d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les Etats membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les Etats membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans le présent traité par chacun des Etats membres font partie intégrante de l'établissement de la Communauté et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres Etats membres

2) Résolution 1267 (1999) du 15 octobre 1999 (S/RES/1267[1999]) (extraits)

Le Conseil de sécurité, [...]

2. Exige que les Taliban remettent sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités compétentes soit d'un pays où il a été inculpé, soit d'un pays qui le remettra à un pays où il a été inculpé, soit d'un pays où il sera arrêté et effectivement traduit en justice ;

3. Décide que tous les Etats imposeront le 14 novembre 1999 les mesures prévues au paragraphe 4 ci-après, à moins qu'il n'ait décidé avant cette date, sur la base d'un rapport du Secrétaire général, que les Taliban se sont pleinement acquittés de l'obligation qui leur est imposée au paragraphe 2 ci-dessus ;

4. Décide en outre qu'afin d'assurer l'application du paragraphe 2 ci-dessus, tous les Etats devront :

a) Refuser aux aéronefs appartenant aux Taliban ou affrétés ou exploités par les Taliban ou pour le compte des Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, l'autorisation de décoller de leur territoire ou d'y atterrir à moins que le comité n'ait préalablement approuvé le vol considéré pour des motifs d'ordre humanitaire, y compris les obligations religieuses telles que le pèlerinage à La Mecque ;

b) Geler les fonds et autres ressources financières, tirés notamment de biens appartenant aux Taliban ou contrôlés directement ou indirectement par eux, ou appartenant à, ou contrôlés par, toute entreprise appartenant aux Taliban ou contrôlée par les Taliban, tels qu'identifiés par le comité créé en application du paragraphe 6 ci-après, et veiller à ce que ni les fonds et autres ressources financières en question, ni tous autres fonds ou ressources financières ainsi identifiés ne soient mis à la disposition ou utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée directement ou indirectement par les Taliban, que ce soit par leurs nationaux ou par toute autre personne se trouvant sur leur territoire, à moins que le comité n'ait donné une autorisation contraire, au cas par cas, pour des motifs humanitaires ;

5. Engage tous les Etats à s'associer aux efforts menés pour parvenir à ce qui est exigé au paragraphe 2 ci-dessus, et à envisager de prendre d'autres mesures contre Usama bin Laden et ses associés ;

6. Décide de créer, conformément à l'article 28 de son règlement intérieur provisoire, un comité du Conseil de sécurité composé de tous les membres du Conseil, pour accomplir les tâches ci-après et rendre compte de ses travaux au Conseil en présentant ses observations et recommandations [...]

3) Règlement (CE) 337/2000 du 14 février 2000, JOUE L.43 du 16 février 2000 (extraits)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 60 et 301, vu la position commune 1999/727/PESC du Conseil du 15 novembre 1999 concernant des mesures restrictives à l'encontre des Taliban (1), vu la proposition de la Commission, considérant ce qui suit:

(1) le 15 octobre 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 1267 (1999). Au paragraphe 2 de cette résolution, le Conseil de sécurité exige que les Taliban remettent sans plus tarder Usama bin Laden aux autorités mentionnées dans ledit paragraphe ;

(2) au paragraphe 3 de la résolution 1267 (1999), le Conseil de sécurité a décidé d'imposer, à partir du 14 novembre 1999, une interdiction des vols ainsi qu'un gel des fonds et autres ressources financières conformément aux dispositions du paragraphe 4 de ladite résolution, à moins que le Conseil de sécurité ne décide que les Taliban se sont pleinement acquittés de l'obligation qui leur est imposée au paragraphe 2 susmentionné ;

(3) les mesures arrêtées au paragraphe 4 de la résolution 1267 (1999) sont couvertes par le traité et, notamment en vue d'éviter toute distorsion de la concurrence, une législation communautaire est donc nécessaire afin de mettre en oeuvre les décisions concernées du Conseil de sécurité pour ce qui est du territoire de la Communauté, ce territoire étant réputé englober, aux fins du présent règlement, les territoires des Etats membres auxquels s'applique le traité et dans les conditions fixées par ce traité ;

(4) afin d'assurer une sécurité juridique maximale au sein de la Communauté, les noms et les autres informations pertinentes concernant les personnes et les organismes ainsi que les aéronefs tels que désignés par le comité créé en application de la résolution 1267 (1999) devraient être diffusés ; les procédures appropriées devraient être arrêtées à cet égard dans la Communauté ; [...]

Article 2

Le présent règlement s'applique aux fonds, autres ressources financières et aéronefs désignés par le comité des

sanctions contre les Taliban. Les fonds et autres ressources financières visés au premier alinéa sont énumérés à l'annexe I et les aéronefs visés au premier alinéa sont énumérés à l'annexe II.

Article 3

1. Tous les fonds et autres ressources financières désignés par le comité des sanctions contre les Taliban et énumérés à l'annexe I sont gelés.
2. Les fonds ou autres ressources financières désignés par le comité des sanctions contre les Taliban et énumérés à l'annexe I, ne doivent pas être mis à la disposition ni utilisés au bénéfice des Taliban ou de toute entreprise leur appartenant ou contrôlée par eux directement ou indirectement. [...]

4) TPICE, 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation* (extraits)

231 Force est de constater que, du point de vue du droit international, les obligations des Etats membres de l'ONU au titre de la charte des Nations unies l'emportent incontestablement sur toute autre obligation de droit interne ou de droit international conventionnel, y compris, pour ceux d'entre eux qui sont membres du Conseil de l'Europe, sur leurs obligations au titre de la CEDH et, pour ceux d'entre eux qui sont également membres de la Communauté, sur leurs obligations au titre du traité CE. [...]

233 S'agissant, en second lieu, des rapports entre la charte des Nations unies et le droit international conventionnel, cette règle de primauté est expressément consacrée par l'article 103 de ladite charte, aux termes duquel, « [e]n cas de conflit entre les obligations des membres des Nations unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront ». Conformément à l'article 30 de la convention de Vienne sur le droit des traités, et contrairement aux règles normalement applicables en cas de traités successifs, elle vaut tant à l'égard des traités antérieurs qu'à l'égard des traités postérieurs à la charte des Nations unies. Selon la Cour internationale de justice, tous les accords régionaux, bilatéraux et même multilatéraux, que les parties peuvent avoir conclus, sont toujours subordonnés aux dispositions de l'article 103 de la charte des Nations unies [arrêt du 26 novembre 1984, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), Rec. 1984, p. 392, point 107]. [...]

236 Selon une jurisprudence constante de la Cour [CJCE], cette disposition a pour objet de préciser, conformément aux principes du droit international, que l'application du traité CE n'affecte pas l'engagement de l'Etat membre concerné de respecter les droits des Etats tiers résultant d'une convention antérieure et d'observer ses obligations correspondantes (arrêt de la Cour du 28 mars 1995, *Evans Medical et Macfarlan Smith*, C-324/93, Rec. p. I-563, point 27 ; voir aussi arrêts de la Cour du 27 février 1962, *Commission/Italie*, 10/61, Rec. p. 1 ; du 2 août 1993, *Levy*, C-158/91, Rec. p. I-4287, et du 14 janvier 1997, *Centro-Com*, C-124/95, Rec. p. I-81, point 56). [...]

240 Il découle également de ce qui précède que, tant en application des règles du droit international général qu'en application des dispositions spécifiques du traité, les Etats membres ont la faculté, et même l'obligation, de laisser inappliquée toute disposition de droit communautaire, fût-elle une disposition de droit primaire ou un principe général de ce droit, qui ferait obstacle à la bonne exécution de leurs obligations en vertu de la charte des Nations unies. [...]

243 [L]a Communauté doit être considérée comme liée par les obligations résultant de la charte des Nations unies, de la même façon que le sont ses Etats membres, en vertu même du traité l'instituant. [...]

247 Bien que cette dernière disposition [art 234 al.1] ne fasse état que des obligations des Etats membres, elle implique l'obligation des institutions de la Communauté de ne pas entraver l'exécution des engagements des Etats membres au titre de ladite charte (arrêt Cour 14/10/1980, *Burgoa*, 812/79, Rec. p. 2787, point 9). [...]

254 Au terme de ce raisonnement, il y a lieu de considérer, d'une part, que la Communauté ne peut violer les obligations incombant à ses Etats membres en vertu de la charte des Nations unies ni entraver leur exécution et, d'autre part, qu'elle est tenue, en vertu même du traité par lequel elle a été instituée, d'adopter, dans l'exercice de ses compétences, toutes les dispositions nécessaires pour permettre à ses Etats membres de se conformer à ces obligations. [...]

265 Dans ce contexte, ainsi que l'ont fait valoir à juste titre les institutions, celles-ci ont agi au titre d'une compétence liée, de sorte qu'elles ne disposaient d'aucune marge d'appréciation autonome. En particulier, elles ne pouvaient ni modifier directement le contenu des résolutions en question ni mettre en place un mécanisme susceptible de donner lieu à une telle modification.

266 Tout contrôle de la légalité interne du règlement attaqué, notamment au regard des dispositions ou principes généraux du droit communautaire relatifs à la protection des droits fondamentaux, impliquerait donc que le Tribunal examine, de façon incidente, la légalité desdites résolutions. Dans l'hypothèse sous examen, en effet, la source de l'illégalité invoquée par les requérants devrait être recherchée non pas dans l'adoption du règlement attaqué, mais dans les résolutions du Conseil de sécurité qui ont décrété les sanctions (voir, par analogie, arrêt *Dorsch Consult/Conseil et Commission*, point 82 *supra*, point 74).

267 En particulier, si le Tribunal devait annuler le règlement attaqué, conformément aux conclusions des requérants, bien que celui-ci paraisse imposé par le droit international, au motif que cet acte viole les droits fondamentaux des requérants tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire, une telle annulation impliquerait, indirectement, que les résolutions en cause du Conseil de sécurité elles-mêmes violent lesdits droits

fondamentaux. En d'autres termes, les requérants demandent au Tribunal de déclarer implicitement que la norme du droit international en cause porte atteinte aux droits fondamentaux de l'individu, tels qu'ils sont protégés par l'ordre juridique communautaire. [...]

272 Au regard des considérations énoncées aux points 243 à 254 ci-dessus, l'affirmation d'une compétence du Tribunal pour contrôler de manière incidente la légalité d'une telle décision à l'aune du standard de protection des droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans l'ordre juridique communautaire ne saurait dès lors se justifier ni sur la base du droit international ni sur la base du droit communautaire. [...]

277 Le Tribunal est néanmoins habilité à contrôler, de manière incidente, la légalité des résolutions en cause du Conseil de sécurité au regard du *jus cogens*, entendu comme un ordre public international qui s'impose à tous les sujets du droit international, y compris les instances de l'ONU, et auquel il est impossible de déroger. [...]

281 Le droit international permet ainsi de considérer qu'il existe une limite au principe de l'effet obligatoire des résolutions du Conseil de sécurité : elles doivent respecter les dispositions péremptoires fondamentales du *jus cogens*. Dans le cas contraire, aussi improbable soit-il, elles ne lieraient pas les Etats membres de l'ONU ni, dès lors, la Communauté.

282 Le contrôle juridictionnel incident exercé par le Tribunal, dans le cadre d'un recours en annulation d'un acte communautaire adopté, sans exercice d'une quelconque marge d'appréciation, en vue de mettre en oeuvre une résolution du Conseil de sécurité, peut donc s'étendre, le cas échéant, à la vérification du respect des règles supérieures du droit international relevant du *jus cogens* et, notamment, des normes impératives visant à la protection universelle des droits de l'homme, auxquelles ni les Etats membres ni les instances de l'ONU ne peuvent déroger parce qu'elles constituent des « principes intransgressibles du droit international coutumier » (avis consultatif de la Cour internationale de justice du 8 juillet 1996, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Rec. 1996, p. 226, point 79 ; voir également, en ce sens, conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt *Bosphorus*, point 239 *supra*, point 65). [...]

288 Il y a donc lieu d'apprécier si le gel des fonds prévu par le règlement attaqué, tel que modifié par le règlement n° 561/2003 et, indirectement, par les résolutions du Conseil de sécurité que ces règlements mettent en oeuvre, viole les droits fondamentaux des requérants. [...]

345 Enfin, le Tribunal estime que, en l'absence d'une juridiction internationale compétente pour contrôler la légalité des actes du Conseil de sécurité, l'instauration d'un organe tel que le comité des sanctions et la possibilité, prévue par les textes, de s'adresser à lui à tout moment pour obtenir le réexamen de tout cas individuel, au travers d'un mécanisme formalisé impliquant tant le « gouvernement requis » que le « gouvernement identifiant » (voir points 310 et 311 ci-dessus), constituent une autre voie raisonnable pour protéger adéquatement les droits fondamentaux des requérants tels qu'ils sont reconnus par le *jus cogens*. [...]

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie) déclare et arrête : [...]

2) Le recours est rejeté en tant qu'il est dirigé contre le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban et abrogeant le règlement n° 467/2001.

5) Conclusions de l'avocat général Poiares Maduro, affaire C-415/05P, 23 janvier 2008 (extraits)

21. Cela m'amène à la question de savoir comment les rapports entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique communautaire peuvent être décrits. Le point de départ logique de notre discussion doit être, bien entendu, l'arrêt de principe *Van Gend & Loos*, dans lequel la Cour a affirmé l'autonomie de l'ordre juridique communautaire. La Cour a jugé que le traité ne constituait pas un simple accord entre Etats, mais un accord entre les *peuples* d'Europe. Elle a jugé que le traité avait institué un « nouvel ordre juridique » découlant de l'ordre juridique existant en droit international public, mais distinct de celui-ci. En d'autres termes, le traité a créé un ordre juridique interne de dimension transnationale, dont il forme la « charte constitutionnelle de base ».

22. Cela ne signifie pas cependant que l'ordre juridique interne communautaire et l'ordre juridique international coexistent sans aucune interaction. Au contraire, la Communauté a traditionnellement joué un rôle actif et constructif sur la scène internationale. L'application et l'interprétation du droit communautaire sont par conséquent guidées par la présomption que la Communauté veut honorer ses engagements internationaux. Les juridictions communautaires examinent donc avec soin les obligations qui incombent à la Communauté sur la scène internationale et tiennent juridiquement compte de ces obligations. [...]

25. Il en découle que le présent pourvoi s'articule essentiellement autour de la question suivante: existe-il dans le traité une base permettant de considérer que le règlement attaqué fait exception aux contraintes constitutionnelles normalement imposées par le droit communautaire, parce qu'il met en oeuvre un régime de sanctions imposé par des résolutions du Conseil de sécurité? Ou formulé différemment: l'ordre juridique communautaire accorde-t-il un statut supraconstitutionnel aux mesures nécessaires pour la mise en oeuvre des résolutions du Conseil de sécurité? [...]

37. Il est certes exact d'indiquer que, en assurant le respect des droits fondamentaux dans la Communauté, la Cour s'inspire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Néanmoins, des différences de taille demeurent entre les deux juridictions. La mission de la Cour européenne des droits de l'homme est de veiller au respect des engagements auxquels ont souscrit les Etats contractants en vertu de la convention. Bien que l'objet de cette convention soit la préservation et la poursuite de la réalisation des droits de l'homme et des

libertés fondamentales des particuliers, elle est destinée à s'appliquer en premier lieu en tant qu'accord interétatique qui crée des obligations entre parties contractantes au niveau international. Cela est illustré par le mécanisme intergouvernemental d'application de la convention européenne des droits de l'homme. Le traité CE, au contraire, a créé un système juridique autonome au sein duquel les Etats et les particuliers ont des droits et des obligations directs. Le devoir de la Cour est d'agir en tant que cour constitutionnelle de l'ordre juridique interne que constitue la Communauté. La Cour européenne des droits de l'homme et la Cour sont donc distinctes en ce qui concerne leur compétence *ratione personae* et le rapport entre leur système juridique et le droit international public. Par conséquent, le Conseil, la Commission et le Royaume-Uni tentent d'établir un parallèle précisément à l'endroit où s'arrête l'analogie entre les deux juridictions.

38. Le Conseil a allégué à l'audience de plaidoiries que, en exerçant ses missions juridictionnelles à l'égard des actes des institutions communautaires qui prennent leur source dans des résolutions du Conseil de sécurité, la Cour outrepasserait son propre rôle et «parlerait au nom de la communauté internationale». Cette affirmation va clairement trop loin. Bien entendu, si la Cour jugeait que la résolution attaquée ne peut être appliquée dans l'ordre juridique communautaire, il est probable que cela aurait des répercussions sur la scène internationale. Il doit cependant être noté que ces répercussions ne seraient pas nécessairement négatives. Elles sont la conséquence directe du fait que, dans l'état actuel du système régissant le fonctionnement des Nations unies, la seule option dont disposent les justiciables qui souhaitent avoir accès à une juridiction indépendante dans le but d'obtenir une protection adéquate de leurs droits fondamentaux est de contester les mesures nationales de mise en oeuvre devant une juridiction nationale. En effet, la possibilité d'un recours couronné de succès ne saurait être une surprise totale pour le Conseil de sécurité, puisqu'elle a été expressément évoquée par l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions. [...]

44. Il est exact que les juridictions ne doivent pas demeurer aveugles face à la situation institutionnelle. La Cour devrait donc être attentive au contexte international dans lequel elle opère et à ses limites. Elle doit être consciente de l'impact que ses arrêts peuvent avoir au-delà des frontières de la Communauté. Dans un monde de plus en plus interdépendant, les différents ordres juridiques devront s'efforcer de s'adapter aux recours juridictionnels existant dans d'autres ordres. Il en découle que la Cour ne saurait faire valoir en permanence un monopole pour déterminer la manière dont certains intérêts fondamentaux doivent être conciliés. Elle doit, dans la mesure du possible, reconnaître l'autorité d'institutions, telles que le Conseil de sécurité, mises en place en vertu d'un ordre juridique différent, et qui sont parfois mieux à même de peser ces intérêts fondamentaux. Néanmoins, la Cour ne saurait, contrairement aux opinions exprimées par ces institutions, faire fi des valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'ordre juridique communautaire et qu'elle se doit de protéger. Le respect des autres institutions n'a de sens que s'il repose sur une compréhension partagée de ces valeurs et sur un engagement mutuel à les protéger. Par conséquent, dans des situations dans lesquelles des valeurs fondamentales de la Communauté sont en jeu, la Cour peut être appelée à apprécier, et éventuellement à annuler, des mesures adoptées par les institutions communautaires, même lorsque ces mesures reflètent les souhaits du Conseil de sécurité.

45. Le fait que les mesures en cause soient destinées à éradiquer le terrorisme international ne doit pas empêcher la Cour de remplir son obligation de préserver la prééminence du droit. Ce faisant, et plutôt que d'empiéter sur le domaine de la politique, la Cour réaffirme les limites que le droit impose aux décisions politiques. Ce n'est jamais une tâche facile, et c'est en effet un important défi pour une juridiction que de faire preuve de sagesse dans des domaines liés à la menace terroriste. Il en va cependant de même pour les institutions politiques. En matière de sécurité publique notamment, le processus politique risque d'être trop réactif face à l'urgence des préoccupations populaires, amenant les autorités à dissiper les craintes du plus grand nombre au détriment des droits de quelques-uns. C'est précisément là où les juridictions doivent intervenir, afin de veiller à ce que les nécessités politiques d'aujourd'hui ne deviennent pas les réalités juridiques de demain. Leur responsabilité est de garantir que ce qui peut être opportun d'un point de vue politique à un moment donné est également conforme à la prééminence du droit, sans quoi aucune société démocratique ne peut, à long terme, prospérer véritablement. [...]

52. Le droit à une protection juridictionnelle effective tient une place importante parmi les droits fondamentaux. Alors que certaines restrictions à ce droit peuvent être autorisées, s'il existe d'autres intérêts importants, il n'est pas acceptable dans une société démocratique de porter atteinte à la nature même de ce droit. Ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme l'a jugé dans son arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, «[la prééminence du droit] implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière». [...]

54. Si un véritable mécanisme de contrôle juridictionnel effectif effectué par un tribunal indépendant avait existé au niveau des Nations unies, cela aurait pu affranchir la Communauté de l'obligation de fournir un contrôle juridictionnel des mesures de transposition applicables dans l'ordre juridique communautaire. Toutefois, un tel mécanisme n'existe pas à l'heure actuelle. Comme l'ont eux-mêmes souligné la Commission et le Conseil dans leurs observations, la décision de radier ou non une personne de la liste des sanctions établie par les Nations unies demeure de l'entière discrétion du comité des sanctions, un organe diplomatique. Dans ces circonstances, il y a lieu de considérer que le droit à un contrôle juridictionnel par un tribunal indépendant n'a pas été garanti au niveau des Nations unies. Par conséquent, les institutions communautaires ne sauraient se

dispenser d'un contrôle juridictionnel dûment exercé lors de la mise en oeuvre dans l'ordre juridique communautaire des résolutions en cause du Conseil de sécurité. [...]

56. Je propose donc à la Cour: 1) d'annuler l'arrêt du 21 septembre 2005, Kadi/Conseil et Commission (T-315/01)

6) CJCE, 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation* (extraits)

282 Il convient de rappeler également qu'un accord international ne saurait porter atteinte à l'ordre des compétences fixé par les traités et, partant, à l'autonomie du système juridique communautaire dont la Cour assure le respect en vertu de la compétence exclusive dont elle est investie par l'article 220 CE, compétence que la Cour a d'ailleurs déjà considérée comme relevant des fondements mêmes de la Communauté (voir, en ce sens, avis 1/91, du 14 décembre 1991, Rec. p. I-6079, points 35 et 71, ainsi que arrêt du 30 mai 2006, Commission/Irlande, C-459/03, Rec. p. I-4635, point 123 et jurisprudence citée).

283 En outre, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. À cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré. La CEDH revêt, à cet égard, une signification particulière (voir, notamment, arrêt du 26 juin 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, Rec. p. I-5305, point 29 et jurisprudence citée). [...]

286 À cet égard, il importe de souligner que, dans un contexte tel que celui de l'espèce, le contrôle de légalité devant ainsi être assuré par le juge communautaire porte sur l'acte communautaire visant à mettre en oeuvre l'accord international en cause, et non sur ce dernier en tant que tel. [...]

288 Par ailleurs, un éventuel arrêt d'une juridiction communautaire par lequel il serait décidé qu'un acte communautaire visant à mettre en oeuvre une telle résolution est contraire à une norme supérieure relevant de l'ordre juridique communautaire n'impliquerait pas une remise en cause de la primauté de cette résolution au plan du droit international.

289 Ainsi, la Cour a déjà annulé une décision du Conseil approuvant un accord international après avoir examiné la légalité interne de celle-ci au regard de l'accord en cause et avoir constaté une violation d'un principe général du droit communautaire, en l'occurrence le principe général de non-discrimination (arrêt du 10 mars 1998, *Allemagne/Conseil*, C-122/95, Rec. p. I-973). [...]

291 À cet égard, il convient d'abord de rappeler que les compétences de la Communauté doivent être exercées dans le respect du droit international (arrêts précités *Poulsen et Diva Navigation*, point 9, ainsi que *Racke*, point 45), la Cour ayant en outre précisé, au même point du premier de ces arrêts, qu'un acte adopté en vertu de ces compétences doit être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international.

292 De plus, la Cour a jugé que les compétences de la Communauté prévues aux articles 177 CE à 181 CE en matière de coopération et de développement doivent être exercées dans le respect des engagements pris dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales (arrêt du 20 mai 2008, *Commission/Conseil*, C-91/05, non encore publié au Recueil, point 65 et jurisprudence citée). [...]

296 Or, si, du fait de l'adoption d'un tel acte, la Communauté est tenue de prendre, dans le cadre du traité CE, les mesures qu'impose cet acte, cette obligation implique, lorsqu'il s'agit de la mise en oeuvre d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies, que, lors de l'élaboration de ces mesures, la Communauté tienne dûment compte des termes et des objectifs de la résolution concernée ainsi que des obligations pertinentes découlant de la charte des Nations unies relatives à une telle mise en oeuvre. [...]

298 Il y a toutefois lieu de relever que la charte des Nations unies n'impose pas le choix d'un modèle déterminé pour la mise en oeuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de cette charte, cette mise en oeuvre devant intervenir conformément aux modalités applicables à cet égard dans l'ordre juridique interne de chaque membre de l'ONU. En effet, la charte des Nations unies laisse en principe aux membres de l'ONU le libre choix entre différents modèles possibles de réception dans leur ordre juridique interne de telles résolutions.

299 Il découle de l'ensemble de ces considérations que les principes régissant l'ordre juridique international issu des Nations unies n'impliquent pas qu'un contrôle juridictionnel de la légalité interne du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux serait exclu en raison du fait que cet acte vise à mettre en oeuvre une résolution du Conseil de sécurité adoptée au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies. [...]

303 Toutefois, ces dispositions ne sauraient être comprises comme autorisant une dérogation aux principes de la liberté, de la démocratie ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés à l'article 6, paragraphe 1, UE en tant que fondement de l'Union.

304 L'article 307 CE ne pourrait en effet en aucun cas permettre la remise en cause des principes qui relèvent des fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, parmi lesquels celui de la protection des droits fondamentaux, qui inclut le contrôle par le juge communautaire de la légalité des actes communautaires quant à leur conformité avec ces droits fondamentaux.

305 Une immunité juridictionnelle du règlement litigieux quant au contrôle de la compatibilité de celui-ci avec les droits fondamentaux qui trouverait sa source dans une prétendue primauté absolue des résolutions du Conseil de sécurité que cet acte vise à mettre en oeuvre ne pourrait pas non plus être fondée sur la place qu'occuperaient les obligations découlant de la charte des Nations unies dans la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique

communautaire si ces obligations étaient classifiées dans cette hiérarchie.

306 En effet, l'article 300, paragraphe 7, CE prévoit que les accords conclus selon les conditions fixées à cet article lient les institutions de la Communauté et les Etats membres.

307 Ainsi, en vertu de cette disposition, si elle était applicable à la charte des Nations unies, cette dernière bénéficierait de la primauté sur les actes de droit communautaire dérivé (voir, en ce sens, arrêt du 3 juin 2008, *Intertanko e.a.*, C-308/06, non encore publié au Recueil, point 42 et jurisprudence citée).

308 Toutefois, cette primauté au plan du droit communautaire ne s'étendrait pas au droit primaire et, en particulier, aux principes généraux dont font partie les droits fondamentaux. [...]

314 En l'espèce, il y a lieu de constater que le règlement litigieux ne saurait être considéré comme constituant un acte directement imputable à l'ONU en tant qu'action relevant de l'un des organes subsidiaires de celle-ci instaurés dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies ou se situant dans le cadre de l'exercice de pouvoirs valablement délégués par le Conseil de sécurité en application de ce même chapitre. [...]

316 En effet, ainsi qu'il a déjà été rappelé aux points 281 à 284 du présent arrêt, le contrôle, par la Cour, de la validité de tout acte communautaire au regard des droits fondamentaux doit être considéré comme l'expression, dans une communauté de droit, d'une garantie constitutionnelle découlant du traité CE en tant que système juridique autonome à laquelle un accord international ne saurait porter atteinte.

317 La question de la compétence de la Cour se pose en effet dans le cadre de l'ordre juridique interne et autonome de la Communauté, dont relève le règlement litigieux, et dans lequel la Cour est compétente pour contrôler la validité des actes communautaires au regard des droits fondamentaux.

318 Il a en outre été soutenu que, eu égard à la déférence s'imposant aux institutions communautaires à l'égard des institutions des Nations unies, la Cour devrait renoncer à exercer un contrôle de la légalité du règlement litigieux au regard des droits fondamentaux, même si un tel contrôle était possible, dès lors que, dans le cadre du régime de sanctions instauré par les Nations unies, compte tenu en particulier de la procédure de réexamen telle qu'elle a été récemment améliorée de manière significative par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, les droits fondamentaux sont suffisamment protégés. [...]

321 En tout état de cause, l'existence, dans le cadre de ce régime des Nations unies, de la procédure de réexamen devant le comité des sanctions, même en tenant compte des modifications récentes apportées à celle-ci, ne peut entraîner une immunité juridictionnelle généralisée dans le cadre de l'ordre juridique interne de la Communauté.

322 En effet, une telle immunité, qui constituerait une dérogation importante au régime de protection juridictionnelle des droits fondamentaux prévu par le traité CE, n'apparaît pas justifiée, dès lors que cette procédure de réexamen n'offre manifestement pas les garanties d'une protection juridictionnelle.

323 À cet égard, s'il est désormais possible pour toute personne ou entité de s'adresser directement au comité des sanctions en soumettant sa demande de radiation de la liste récapitulative au point dit «focal», force est de constater que la procédure devant ce comité demeure essentiellement de nature diplomatique et interétatique, les personnes ou entités concernées n'ayant pas de possibilité réelle de défendre leurs droits et ledit comité prenant ses décisions par consensus, chacun de ses membres disposant d'un droit de veto. [...]

326 Il découle de ce qui précède que les juridictions communautaires doivent, conformément aux compétences dont elles sont investies en vertu du traité CE, assurer un contrôle, en principe complet, de la légalité de l'ensemble des actes communautaires au regard des droits fondamentaux faisant partie intégrante des principes généraux du droit communautaire, y compris sur les actes communautaires qui, tel le règlement litigieux, visent à mettre en oeuvre des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies.

327 Partant, le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant, aux points 212 à 231 de l'arrêt attaqué *Kadi* ainsi que 263 à 282 de l'arrêt attaqué *Yusuf et Al Barakaat*, qu'il découle des principes régissant l'articulation des rapports entre l'ordre juridique international issu des Nations unies et l'ordre juridique communautaire que le règlement litigieux, dès lors qu'il vise à mettre en oeuvre une résolution adoptée par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies ne laissant aucune marge à cet effet, doit bénéficier d'une immunité juridictionnelle quant à sa légalité interne sauf pour ce qui concerne sa compatibilité avec les normes relevant du *jus cogens*. [...]

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) Les arrêts du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 21 septembre 2005, *Kadi/Conseil et Commission* (T¹315/01) ainsi que *Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission* (T¹306/01), sont annulés.

2) Le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, du 27 mai 2002, instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan, renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan, est annulé pour autant qu'il concerne M. Kadi et Al Barakaat International Foundation.

7) Règlement (CE) 1190/2008 du 28 novembre 2008, JOUE L.322 du 2 décembre 2008 (extraits)

2. Le 3 septembre 2008, la Cour de justice a décidé d'annuler le règlement (CE) no 881/2002 en ce qui concerne Yassin Abdullah Kadi et Al Barakaat International Foundation. La Cour a par ailleurs ordonné que les effets du

règlement (CE) no 881/2002 soient maintenus à l'égard de M. Kadi et d'Al Barakaat International Foundation pendant une période ne pouvant excéder trois mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt, afin de laisser la possibilité de remédier aux violations constatées.

3. Pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice, la Commission a communiqué à M. Kadi et à Al Barakaat International Foundation les exposés des motifs fournis par le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban des Nations unies et leur a donné la possibilité de formuler des observations sur ces motifs pour faire connaître leur point de vue.

4. La Commission a reçu des observations de M. Kadi et d'Al Barakaat International Foundation et les a examinées.

5. M. Kadi et Al Barakaat International Foundation figurent sur la liste des personnes, groupes et entités auxquels le gel des fonds et des ressources économiques devrait s'appliquer, liste établie par le Comité des sanctions contre Al-Qaida et les Taliban des Nations unies.

6. Après avoir attentivement examiné les observations formulées par M. Kadi [...];

7. Après avoir attentivement examiné les observations formulées par Al Barakaat International Foundation [...];

8. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu d'ajouter M. Kadi et Al Barakaat International Foundation à l'annexe I.

8) Neuvième rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, soumis conformément à la résolution 1822 (2008) concernant Al-Qaida, les Taliban et les personnes et entités qui leur sont associées (extraits)

27. Le Conseil de sécurité a chargé le Comité de conduire dans les deux ans, c'est à- dire avant le 30 juin 2010, une révision de tous les noms figurant sur la Liste récapitulative à la date de l'adoption de la résolution, et de procéder à une nouvelle révision tous les trois ans, « afin que la Liste récapitulative soit aussi exacte et à jour que possible, et de confirmer que l'inscription demeure justifiée ». Certains critiques font valoir qu'un organe indépendant devrait réviser les inscriptions, mais pour l'Equipe, la décision rendue par la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire Qadi a changé les termes du débat. L'action judiciaire a largement préempté toute initiative que le Conseil de sécurité aurait pu prendre, aussi peu réaliste qu'en soit la perspective, de créer son propre mécanisme indépendant de révision. Le fait que les tribunaux européens aient fait cause commune avec les tribunaux américains pour faire valoir leur compétence sur les procédures de mise en oeuvre nationales, signifie que dans ce contexte ils pourront effectivement faire office d'instances indépendantes de révision des décisions d'inscription du Comité si celles-ci sont attaquées en justice. D'autres tribunaux nationaux et régionaux pourraient décider de faire de même.

28. Selon la façon dont les tribunaux traitent les actions engagées contre les inscriptions, l'Equipe pense que le Comité peut profiter de cet examen indépendant de l'application de ses décisions. Si les tribunaux nationaux et régionaux offrent aux personnes inscrites sur la Liste récapitulative une tribune où apporter des renseignements supplémentaires et exprimer leurs doléances, ils peuvent leur permettre de mieux apprécier les points forts et les points faibles de leur dossier, surtout si ces personnes saisissent les tribunaux des Etats à l'origine de l'inscription et sont donc ceux qui disposent du plus d'informations contre elles.

29. L'Equipe reconnaît que le simple fait qu'un tribunal national ou régional puisse statuer sur la mise en oeuvre au niveau national d'une inscription n'a aucune valeur persuasive en soi pour le Comité. [...]

30. En revanche, le Comité peut prendre en considération l'avis d'un tribunal national qui aurait soigneusement pesé les raisons à l'appui de l'inscription énoncées par le Comité et accordé le respect voulu à ses prérogatives d'établissement des faits et de prise de décisions. Dans les cas où les tribunaux prennent des décisions de cette nature, l'Equipe recommande au Comité d'en tenir dûment compte lorsqu'il réexamine l'inscription correspondante. [...]

31. Plus les procédures de radiation du Comité seront fonctionnelles, moins les individus et entités inscrits sur la Liste récapitulative seront tentés de contester leur inscription devant les tribunaux nationaux. Le point focal créé par la résolution 1730 (2006) a permis à ces individus et entités de demander leur radiation sans avoir à compter sur le soutien de leur Etat de résidence ou de nationalité. Afin que le Comité offre toutes les garanties qu'il examine chaque demande quant au fond par l'intermédiaire du point focal, l'Equipe lui recommande de donner au requérant une réponse précise lorsqu'il décide de rejeter sa demande.

9) Recommandations figurant dans le neuvième rapport de l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions – Position du Comité, S/2009/427, p. 3 (extraits)

6. Réexamen de la Liste récapitulative. Le Comité souscrit à la recommandation selon laquelle il convient de prendre en considération l'avis des tribunaux qui ont soigneusement pesé les raisons à l'appui de l'inscription. Il invite donc les Etats Membres à lui communiquer les décisions pertinentes des tribunaux afin qu'il puisse en tenir compte lorsqu'il réexamine l'inscription correspondante. Le Comité note à cet égard que certains Etats Membres lui ont déjà communiqué des décisions de cette nature dans le cadre des communications qu'ils lui ont adressées. Il approuve aussi la recommandation tendant à charger l'Equipe de surveillance de recueillir des informations pertinentes auprès de toutes les parties intéressées lorsque, au cours du réexamen des inscriptions conformément à la résolution 1822 (2008), les Etats à l'origine de l'inscription et les Etats de résidence et de nationalité ne sont pas d'accord sur l'opportunité de maintenir une inscription, ou de rechercher un complément

d'information si les renseignements fournis manquent de clarté (par. 29 et 30).